



CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADE PORTUGUESAS

Parecer referente à Proposta de Revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

À semelhança do parecer remetido pelo CRUP em fevereiro de 2025, o presente parecer tem como objetivo contribuir para a reflexão e para o aperfeiçoamento da proposta de revisão do RJIES que nos foi apresentada. Acreditamos que a revisão de um documento com a relevância do RJIES não deve constituir uma oportunidade perdida, nem resultar numa mudança aquém das legítimas expectativas, e fazemos votos para que assim venha a acontecer.

Importa ainda sublinhar que a importância e a complexidade da proposta de revisão em causa exigem, naturalmente, uma análise cuidadosa e um debate aprofundado. No entanto, o calendário com que somos confrontados coincide com um período particularmente exigente para as universidades, marcado por um conjunto significativo de obrigações — nomeadamente de natureza orçamental —, o que dificulta muito a nossa tarefa.

Este parecer centrar-se-á assim em três temas centrais: o sistema binário, disposições relativas à eleição do reitor e as alterações introduzidas no artigo 15º.

De realçar ainda que consideramos que algumas das questões enunciadas no anterior parecer se mantêm atuais, já que não foram contempladas na presente proposta, e que por esse motivo as damos por reproduzidas aqui.

1. Organização e Natureza do Sistema Binário

Portugal adotou, com bons resultados, um sistema binário de ensino superior, constituído por universidades e institutos politécnicos. Este modelo permitiu responder com maior eficácia à diversidade de perfis formativos, necessidades regionais e estratégias institucionais. Dentro de cada subsistema coexistem instituições públicas e privadas, com diferenças substanciais quanto ao número de estudantes, à oferta formativa, ao grau de especialização e à intensidade da atividade científica. Esta diversidade é uma riqueza do sistema e não um problema a resolver por homogeneização.

A proposta de nova redação do RJIES propõe eliminar as designações “instituto universitário” e “instituto politécnico”, passando todas as instituições a denominar-se “universidades” ou “universidades politécnicas”. Esta solução ignora a intencionalidade

com que muitas instituições se constituíram enquanto institutos universitários ou politécnicos, por opção estratégica, muitas vezes orientada para a especialização, a proximidade territorial ou a adequação da sua missão à realidade local e regional.

Generalizar a designação “universidade” a todas as instituições de ensino superior, independentemente da sua dimensão, grau de especialização, número de ciclos de estudo ou intensidade da atividade científica, desvirtua o próprio conceito de universidade. O mesmo se aplica à extensão indiscriminada da designação “universidade politécnica” a instituições de reduzida expressão, que no limite poderão oferecer um só curso e dispor de corpos docentes diminutos.

Esta uniformização lexical não contribui para uma melhor leitura da realidade institucional, antes a obscurece. Para candidatos ao ensino superior, empregadores, parceiros internacionais e para a própria sociedade portuguesa, esta proposta introduz confusão onde deveria haver clareza.

À semelhança do que aconteceu no Reino Unido (que em 1992 eliminou o sistema binário), as medidas propostas reforçam a comparabilidade, mas não levam a uma valorização do politécnico; ao invés, contribuem para criar um sistema estratificado, em que as Universidades Politécnicas serão vistas como Universidades de segunda (porque mais recentes e menos intensivas em investigação) e não como instituições diferentes, com missões e ofertas diferentes. Ao não se exigir que as universidades politécnicas tenham doutoramentos associados, perde-se também o racional que fundamentou a recomendação da OCDE em 2018, que recomendava os doutoramentos em politécnicos para fomentar a ligação industrial e empresarial.

Na verdade, não há verdadeira universidade sem investigação científica. A qualidade do ensino universitário depende diretamente da produção de conhecimento novo, da capacidade de acompanhar os avanços científicos e tecnológicos participando na sua construção, e da ligação próxima e orgânica entre ensino, investigação e inovação. Do mesmo modo, a cooperação com a sociedade e com o tecido económico exige conhecimento sólido, sistemático e competitivo a nível internacional. Sem investigação de base, não há inovação aplicada. Sem produção científica, não há impacto transformador. Designar como “universidade” instituições que não desenvolvem nem valorizam atividade científica é não apenas impróprio, como potencialmente enganador.

Neste contexto, faria mais sentido preservar as designações atuais de “instituto universitário” e “instituto politécnico”, reservando os termos “universidade” e “universidade politécnica” para instituições de maior envergadura ou com um perfil mais abrangente. Tal distinção seria um fator de valorização da identidade de cada instituição, e não um elemento de nivelamento artificial que ignora a própria realidade do sistema.

Desta forma continua a ser necessária a introdução de indicadores de diferenciação que permitam uma melhor caracterização das instituições, tal como já referimos no anterior parecer.

Estes indicadores devem incidir sobre:

- Dimensão do corpo docente e investigador com ligação à instituição;
- Percentagem de 3º ciclos no conjunto da oferta formativa;

- Investigação integrada em unidades de investigação avaliadas com Muito Bom ou Excelente;
- Número e diversidade de áreas de formação.

2. O modelo de eleição do reitor e os riscos para a independência institucional

O segundo ponto crítico da proposta do Governo respeita ao método de eleição do reitor. Numa versão anterior, propunha-se a eleição geral, com participação de toda a comunidade académica, em que o peso dos votos seria ponderado de forma diferenciada entre antigos alunos, docentes, estudantes, investigadores e pessoal técnico. Esta proposta, ainda que discutível nalguns dos seus detalhes, apresentava uma virtude central: garantia a independência do Conselho Geral relativamente ao reitor eleito, uma vez que este órgão não intervinha no processo de escolha.

Na versão atualmente em discussão, o Conselho Geral passa a ter um papel determinante na fase prévia à eleição geral: seleciona dois candidatos, que são depois submetidos à votação da comunidade académica. Esta filtragem reduz drasticamente o leque de escolha, limita a liberdade da comunidade, e compromete a neutralidade do Conselho Geral. Pode, inclusivamente, ocorrer o paradoxo de ser eleito, pela comunidade, o candidato em quem o próprio Conselho menos confiou. Além disso, os membros da comunidade académica que não se revejam em nenhum dos dois nomes escolhidos poderão sentir-se desincentivados a votar, o que prejudica a legitimidade do processo e contraria o propósito principal da eleição geral: motivar a comunidade académica para a participação na escolha do reitor.

Se esta proposta resultar da vontade de garantir que o reitor seja eleito com maioria absoluta, isso poderia ser assegurado, de forma mais transparente e participada, por uma segunda volta entre os dois candidatos mais votados. Tal solução preserva a representatividade e evita a captura do processo eleitoral por qualquer órgão.

O reforço da democracia interna nas instituições exige processos eleitorais que sejam abertos, transparentes e inclusivos. O papel do Conselho Geral não deve ser o de restringir o exercício da escolha. A sua independência face ao reitor é um valor a preservar, não uma variável descartável.

Ainda no que respeita ao universo eleitoral propõe-se a introdução de uma ponderação máxima de forma a impedir o controle absoluto da eleição por um grupo.

Propomos assim:

- A eliminação da intervenção prévia do Conselho Geral na escolha de dois candidatos;
- No caso da eleição direta, tal como consta da proposta, a possibilidade de existência de uma segunda volta, no caso da inexistência de uma maioria absoluta numa primeira volta;
- A inserção de uma ponderação máxima de 50% atribuível a um corpo eleitoral;
- De realçar ainda que alguns reitores advogam que o modelo de eleição deveria ser definido em Estatutos devendo a decisão ser tomada por cada instituição de acordo com a sua dimensão e especificidade.

3. Alterações introduzidas no artigo 15º

O artigo 15.º, n.º 1 do RJIES vigente consagra o poder Instituições de Ensino Superior públicas de “nos termos dos seus estatutos”, criar livremente entidades de direito privado (fundações, associações, sociedades) destinadas a coadjuvá-las no estrito desempenho dos seus fins. Em termos simples, a lei atual permite que as IES decidam autonomamente constituir ou participar em empresas, fundações ou outras entidades privadas para apoiar as suas atividades de ensino, investigação, inovação e prestação de serviços à sociedade.

A proposta de revisão do RJIES altera substancialmente este preceito. De acordo com o texto em discussão, o artigo 15.º, n.º 1 passaria a prever que as IES públicas podem criar entidades de direito privado “nos termos da lei e dos seus estatutos”, eliminando a palavra “livremente” da disposição. Esta alteração, já mencionada no anterior parecer do CRUP, embora sintética na forma, tem implicações profundas no conteúdo normativo:

- **Condição legal adicional:** Ao inserir a expressão “*nos termos da lei*”, estabelece-se que a criação dessas entidades passa a estar condicionada por requisitos ou limites definidos em legislação específica ou futura. Ou seja, deixa de ser uma prerrogativa inteiramente autorregulada pelos estatutos da universidade e passa a subordinar-se a normas externas impostas pelo legislador ou pelo Governo.
- **Remoção da liberdade expressa:** A supressão da palavra “*livremente*” não é meramente simbólica – ela retira às IES a garantia explícita de poderem agir com autonomia plena nesta matéria. Na redação atual, “criar livremente” sublinha que não há necessidade de autorização prévia do Governo nem outro constrangimento legal além do respeito pelos estatutos; a nova redação elimina essa ênfase na liberdade de iniciativa institucional.

Em suma, a alteração proposta implicaria que, para criarem fundações, associações ou sociedades, as universidades e politécnicos públicos teriam de se submeter a condições e procedimentos legais adicionais, reduzindo a espontaneidade e celeridade com que hoje podem atuar. Trata-se de uma mudança qualitativa na filosofia do RJIES: de um regime que confiava na autonomia estatutária das IES para estas se organizarem e cooperarem com terceiros, passar-se-ia para um regime mais tutelado externamente.

A autonomia das instituições de ensino superior não é um privilégio gracioso, mas sim um princípio fundamental consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP) e concretizado na legislação ordinária. O n.º 2 do artigo 76.º da CRP estipula que “as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira”. Foi à luz deste mandamento constitucional que o legislador ordinário, desde a Lei da Autonomia Universitária (Lei n.º 108/88) até ao RJIES de 2007, vem ampliando e aprofundando a autonomia universitária em Portugal.

A alteração proposta ao artigo 15.º, n.º 1 do RJIES configura um atentado a essa autonomia, pelas razões que se explicitam:

- **Desvirtuamento do RJIES original:** O regime de 2007, ainda em vigor, foi marcado por reconhecer amplamente a capacidade de auto-organização das IES. O artigo 11.º do RJIES afirma que as instituições públicas de ensino superior “gozam de autonomia ... administrativa, financeira, patrimonial...” face ao Estado, e o artigo 12.º consagra que “no quadro da sua autonomia, e nos termos da lei, as

instituições de ensino superior organizam-se livremente”. A redação atual do artigo 15.º, n.º 1 é fiel a esse espírito, garantindo às IES liberdade de iniciativa para melhor cumprirem a sua missão. A nova redação, ao condicionar e restringir essa iniciativa, contraria o espírito e a letra do RJES, representando um claro retrocesso face ao regime atual. Onde antes vigorava a confiança na autorregulação responsável das universidades (“livremente” segundo os estatutos), passaria a imperar uma lógica de tutela administrativa, reintroduzindo amarras que o RJES tinha vindo precisamente a remover.

- Erosão de uma garantia de autonomia específica: A capacidade de criar entidades de direito privado para fins académicos e científicos é uma dimensão concreta da autonomia administrativa e financeira. Permite, por exemplo, que uma universidade constitua uma associação para gestão de um centro de investigação colaborativo, ou participe numa sociedade para transferência de tecnologia, sem ter de pedir aval governamental nessas decisões estratégicas. Retirar a referência à liberdade de ação nesta esfera equivale a diminuir a autonomia reconhecida. Na prática, o Estado passaria a ter uma palavra mais forte – seja através de autorizações prévias, seja fixando limites materiais – em algo que hoje é prerrogativa autónoma das IES. Trata-se de um recuo nos níveis de autonomia institucional, contrariando décadas de evolução positiva. Não por acaso, o CRUP e os responsáveis universitários têm reivindicado *mais* autonomia e não menos; por exemplo, pedem que as instituições possam “*tomar opções efetivamente livres e autónomas*” em matérias de gestão académica, financeira e de pessoal. A proposta em análise vai no sentido oposto, tolhendo a liberdade decisória das universidades numa área crucial.
- Quebra de confiança e do pacto de autonomia: Importa lembrar que a autonomia universitária não é um fim em si mesmo, mas um meio para garantir melhor governação das instituições, liberdade académica e capacidade de inovação. Ao delimitar essa autonomia, o Estado transmite um sinal de desconfiança na capacidade das universidades se auto-governarem responsavelmente. Este ataque legislativo, ainda que talvez não intencione minar a autonomia (podendo antes visar responder a preocupações pontuais de tutela financeira), sinaliza politicamente um retrocesso. É um precedente perigoso: hoje restringe-se a liberdade de criar entidades de apoio, amanhã poder-se-ia restringir outro aspeto. As IES veem, por isso, nesta medida uma ingerência indevida na sua esfera autónoma, a qual deve ser repudiada em defesa do modelo de ensino superior consignado na Constituição.

Em termos inequívocos, a alteração do artigo 15.º, n.º 1 representa um retrocesso inaceitável. Equivale a retirar das mãos das universidades uma ferramenta de gestão e colaboração cuja utilização lhes foi legitimamente atribuída pelo RJES original. Cabe enfatizar que a autonomia universitária não é um luxo, mas sim condição necessária para que as instituições cumpram eficazmente as suas funções sociais (educar, investigar e servir a sociedade) com responsabilidade e inovação. Limitar essa autonomia, como se propõe, ameaça subverter essa condição básica.

Adicionalmente, é de salientar a incoerência de, por um lado, o Governo afirmar pretender reforçar a autonomia das IES na revisão do RJES (nomeadamente nas dimensões orçamental e de gestão patrimonial) e, por outro lado, introduzir no mesmo diploma uma

cláusula que enfraquece objetivamente a autonomia institucional no que toca à criação de entidades. Não se pode reforçar a autonomia retirando-lhe liberdades já consagradas. A manutenção do texto atual do artigo 15.º, n.º 1 – com a palavra “livremente” e sem condicionantes legais adicionais – é fundamental para coerência do regime e para não defraudar as legítimas expectativas das universidades quanto ao respeito pela sua autonomia.

A nova redação do artigo 15.º, n.º 1 determina a aplicação do artigo 13.º da LQIP às IES, com todas as exigências e restrições que este impõe. Esta consequência jurídica não é accidental, mas decorre logicamente do modo como o RJIES articula com o direito subsidiário. Ao fazer-se esta alteração, está-se a impor às universidades públicas uma nova sujeição à tutela ministerial sobre a sua capacidade de se estruturar e cooperar com entidades privadas, o que representa, além de um entrave prático, uma compressão da sua autonomia constitucional.

Propomos assim que se mantenha a redação anterior tal como consta no atual RJIES.

Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas,

31 de julho de 2025